



You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Władza wykonawcza w różnych modelach demokratycznych reżimów politycznych

Author: Rafał Glajcar

Citation style: Glajcar Rafał. (2014). Władza wykonawcza w różnych modelach demokratycznych reżimów politycznych. W: M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), "Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji : doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej" (S. 33-54). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Rozdział drugi

Władza wykonawcza w różnych modelach demokratycznych reżimów politycznych

Rafał Glajcar

Przedmiotem niniejszego artykułu jest problematyka związana z władzą wykonawczą w różnych modelach demokratycznych reżimów politycznych.

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, reżim polityczny, reżim parlamentarny, reżim prezydencki, reżim semiprezydencki

Demokratyczne reżimy polityczne

Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka związana z władzą wykonawczą w różnych modelach demokratycznych reżimów politycznych. Samo pojęcie „reżim polityczny” ma na gruncie nauki o polityce więcej niż jedno znaczenie. Wskazanie na istnienie reżimów demokratycznych sugeruje jednocześnie istnienie reżimów, których do tej grupy zaliczyć nie sposób. Takie rozróżnienie jest możliwe, jeśli przyjąć, że reżim polityczny to „zespół reguł, wartości, zachowań oraz relacji charakteryzujących życie polityczne”¹. Powstaje zatem pytanie, które reżimy polityczne spełniają wymogi demokratyczne i czy jest to w ogóle możliwe. Na ten problem w swoich rozważaniach zwrócił uwagę m.in. Robert

¹ A. ANTOSZEWSKI: *Reżimy polityczne państw europejskich*. W: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnej Europy*. Warszawa 2006, s. 168.

A. Dahl, uwypuklając rozbieżność pomiędzy tym, czym demokracja być powinna, a tym, czym jest w rzeczywistości. Jeśli nawet istnieje możliwość wskazania minimalnych wymogów demokracji, to jednak nie jest jednoznaczne, w którym momencie istniejący reżim zbliżył się na tyle do ideału, że można uznać go za demokratyczny².

Kolejny problem wiąże się ze wskazaniem katalogu cech opisujących idealny reżim demokratyczny. Często w związku z tym przywołuje się emanującą prostotą definicję Josepha A. Schumpetera, który uznał, że „metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”³. Mimo że została ona na przestrzeni kilkudziesięciu lat, które upłynęły od jej sformułowania, poddana szerokiej krytyce, to nadal stanowi punkt odniesienia dla wszystkich pragnących pozostać w nurcie empirycznych teorii demokracji⁴. Nadal też nie brakuje tych, którzy starają się demokratyczność reżimu wyrazić w sposób najmniej skomplikowany. Już na początku XXI stulecia zespół kierowany przez Adama Przeworskiego za demokratyczne uznał te reżimy, „w których przeprowadzane są wybory, a opozycja ma szansę na zwycięstwo i objęcie urzędu”⁵. Zatem podkreślono nie tylko legitymizacyjny aspekt wyborów, ale jednocześnie wskazano na ich wolny charakter wyrażający się w możliwości realnej alternacji władzy. Taki sposób definiowania demokracji pobudza jednak do zadawania kolejnych pytań. Czy sam fakt przeprowadzenia wolnych wyborów może doprowadzić do tego, że reżim niedemokratyczny w jednej chwili stanie się demokratyczny⁶. To retoryczne pytanie prowadzi w konsekwencji do poszukiwania kolejnych zasad, które powinny leżeć u podstaw funkcjonowania reżimów demokratycznych. Ich lista zaś staje się coraz dłuższa. Przykładem w polskiej literaturze przedmiotu może być propozycja Jana Błuszkowskiego i Daniela Midera. Skonstruowali oni katalog obejmujący dwadzieścia trzy zasady (przeciwwstawne pary) opisujące idealny reżim demokratyczny i niedemokratyczny⁷. W tym kontekście warto jednak powtórzyć pytanie stawiane przez Andrzeja Antoszewskiego i Ryszarda Herbuta, czy formułowa-

² R.A. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Kraków–Warszawa 1995, s. 13.

³ J.A. SCHUMPETER: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Przeł. M. RUSIŃSKI. Warszawa 1995, s. 336–337.

⁴ A. ANTOSZEWSKI: *Współczesne teorie demokracji*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 2. Red. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOVIK. Wrocław 1998, s. 12.

⁵ Cyt. za: A. PRZEWORSKI, M.E. ALVAREZ, J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI: *What Makes Democracies Endure?*. In: *The Global Divergence of Democracies*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 2001, s. 167.

⁶ Zob. Z. BŁOK: *Demokratyzacja i konsolidacja demokracji – założenia teoretyczne i praktyka polityczna*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Lublin 2010, s. 71.

⁷ J. BŁUSZKOWSKI, D. MIDER: *Demokracja późnej nowoczesności*. Warszawa 2012, s. 58–59.

nie kolejnych wymogów reżimom aspirującym do miana demokratycznych nie oddala badaczy od rzeczywistości wyrażonej ich empirycznymi przykładami⁸.

Mając świadomość zasygnalizowanych problemów badawczych, dla potrzeb niniejszej pracy przyjęto, że reżimy demokratyczne powinny spełniać sześć kryteriów: 1) formalnym i faktycznym podmiotem i źródłem władzy jest naród (lud, obywatele), który rządzi bezpośrednio, najczęściej jednak przez swoich przedstawicieli; 2) kluczową instytucją polityczną są zatem cykliczne i rywalizacyjne wybory; 3) stanowią one mechanizm umożliwiający obywatelom rzeczywisty dostęp do władzy; 4) jednocześnie są one najbardziej skutecznym mechanizmem egzekwowania odpowiedzialności rządzących; 5) przestrzegane są zasady wolności i równości obywatelskiej, czego przejawem jest wolność zgromadzania się i zrzeszania ludzi jako realizacja zasady pluralizmu politycznego; 6) w konsekwencji istnieje opozycja polityczna, będąca realną alternatywą dla aktualnie sprawujących władzę, a jej prawa nie są ograniczane przez stosowanie represji ze względu na poglądy polityczne. Jest sprawą oczywistą, że nie wszystkie reżimy w identycznym zakresie spełniają przywołane kryteria. W związku z tym przedstawiciele nauk społecznych skonstruowali wiele indeksów, których celem było wyrażenie różnic pomiędzy empirycznymi reżimami politycznymi w zakresie ich zaawansowania we wdrażaniu standardów demokratycznych (m.in. badania prowadzone przez *Freedom House*, projekt *Polity*, indeks Vanhanena itp.).

Sformułowanie użyte w tytule niniejszego artykułu, a wskazujące na istnienie „różnych modeli reżimów demokratycznych”, sygnalizuje zaś wewnętrzną niejednorodność reżimów uznanych za spełniające minimalne wymogi demokracji. Dalsza część rozważań poświęcona będzie problematyce reżimów politycznych w wąskim znaczeniu, rozumianych jako „normatywne i faktyczne zależności charakteryzujące stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą”⁹. Władza wykonawcza, mimo formalnego i faktycznego znaczenia, jakie przypisuje się jej we współczesnym państwie, pozostaje tylko jedną z gałęzi podzielonej władzy. Uwzględniając jej strukturę wewnętrzną, jak również relacje z organami władzy ustawodawczej oraz problematykę odpowiedzialności organów egzekutywy, można przeprowadzić charakterystykę roli i znaczenia władzy wykonawczej w parlamentarnym, prezydenckim i semiprezydenckim modelu demokratycznych reżimów politycznych. Dalsza narracja wskazywać będzie na poruszanie się w obrębie tych trzech modeli, co siłą rzeczy prowadzić musi do pewnych uogólnień. Życie polityczne natomiast jest na tyle bogate, że codziennie przekonuje o niejednorodności empirycznych przykładów zaliczanych do jednego z trzech wymienionych modeli. Państwa Grupy Wyszehradzkiej stanowią w tym względzie poligon doświadczalny. Zatem w obliczu odważnych eksperymentów

⁸ A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata*. Warszawa 2006, s. 20.

⁹ Cyt. za: ibidem, s. 309–310.

ustrojowych, które charakteryzują państwa Europy Środkowej, pojawia się pytanie o przydatność tradycyjnych modeli reżimów politycznych. Czy obserwowane praktyki doprowadzą do wykształcenia się nowych modeli, czy też empiryczne przykłady reżimów politycznych są wyłącznie „synergią ciągłości i zmiany, zawierając w sobie elementy klasyczne (historycznie wytworzone i ukształtowane) z elementami nowatorskimi, będącymi skutkiem koniecznych zabiegów akomodacyjnych”¹⁰.

Reżim parlamentarny

Parlamentaryzm jest nie tylko najstarszym z reżimów politycznych w wąskim znaczeniu, lecz także tym, który stanowił podstawowy wzorzec dla ustrojodawców w państwach późniejszej Grupy Wyszehradzkiej, po ich wejściu na ścieżkę demokratycznego rozwoju. Nie oznacza to oczywiście, że pomiędzy poszczególnymi państwami nie występują żadne różnice, wszak, jak słusznie zauważa Jarosław Szymanek, właściwie powinno się mówić o istnieniu „rodziny reżimów parlamentarnych”¹¹. W ten sposób uwaga zostaje skoncentrowana na odmiennych sposobach łączenia określonych rozwiązań i mechanizmów ustrojowych w ramach specyficznych warunków, w których model ten jest realizowany. Bardzo charakterystyczne przy tym jest to, że wielowariantowość reżimu parlamentarnego odnosi się *de facto* do struktury wewnętrznej władzy wykonawczej, jej relacji z organami władzy ustawodawczej oraz specyfiki mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności egzekutywy w wymiarze politycznym.

W reżimie parlamentarnym władzę wykonawczą powierza się organowi kolegialnemu, zwyczajowo określanemu jako rząd. Jest to „kolegialne centrum decyzyjne, poprzez którego działania najpełniej objawia się wola partii lub koalicji określanych jako rządzące”¹². Nawet jeśli głowa państwa formalnie uznawana jest za organ władzy wykonawczej, to nie zmienia to faktu, że podstawowym organem egzekutywy pozostaje rząd. Z kolei pozycja ustrojowa prezydenta (monarchy) jako organu władzy wykonawczej tylko w pewnym stopniu (i to niewielkim) wyczerpuje zagadnienie statusu tej instytucji w ramach reżimu parlamentarnego¹³.

¹⁰ J. SZYMANEK: *Ciągłość i zmiana konstytucyjnych systemów rządów: egzemplifikacja ewolucji w systemach politycznych*. W: *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*. Red. J. SZYMANEK, M. KACZOROWSKA, A. ROTHERT. Warszawa 2007, s. 14–15.

¹¹ Cyt. za: ibidem, s. 32.

¹² Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Władza wykonawcza*. W: *Systemy polityczne...*, s. 260.

¹³ Por.: R. MOJAK: *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin 2007, s. 119.

Jego uprawnienia w tym obszarze mają charakter formalny, a korzystając z nich, musi uwzględniać stanowisko parlamentu lub rządu¹⁴. Elementem komplikującym jednoznaczną ocenę pozycji prezydenta w ramach dualistycznej egzekutywy jest natomiast sposób jego wyboru. W ramach reżimów politycznych posiadających cechy modelu parlamentarnego coraz częściej wprowadza się mechanizm powszechnej elekcji prezydenckiej. To w oczywisty sposób oddziałuje na kwestie legitymizacji władzy prezydenckiej, co z pewnością utrudnia jednoznaczną ocenę funkcjonowania egzekutywy w ramach parlamentarnego modelu reżimu politycznego. Jeśli zaś temu rozwiązaniu towarzyszy wzrost zakresu uprawnień głowy państwa, to należy rozstrzygnąć, czy nadal realizowany jest model parlamentarny, czy też należy raczej mówić o przesunięciu w kierunku semiprezydencjizmu. Przy okazji ten problem zachęca do postawienia pytania dotyczącego przydatności modeli teoretycznych w analizie empirycznych przykładów reżimów politycznych.

Kolegialność egzekutywy jako cecha konstytutywna parlamentarnego modelu reżimu politycznego nie oznacza, że relacje wewnątrz rządu mają wyłącznie horyzontalny wymiar. Jest to konsekwencja wielowiekowej ewolucji tegoż modelu, która prowadziła do zastępowania kolegialnego sposobu działania rządu przywództwem o charakterze monokratycznym. W tym zakresie nie nastąpiła oczywiście pełna uniformizacja, a empiryczne przykłady wskazują na zróżnicowanie w zakresie dystrybucji władzy wewnątrz krajowych egzekutyw, o czym Czytelnik mógł się dowiedzieć z rozdziału pierwszego.

Bez względu na różnice pomiędzy poszczególnymi modelami reżimów politycznych, współcześnie zaobserwować można tendencję polegającą na centralizacji przywództwa w ramach egzekutywy. W odniesieniu do reżimu parlamentarnego prowadzi to do wyeksponowania roli szefa rządu. W wielu państwach staje się on główną postacią na arenie politycznej, zyskując nie tylko dominującą pozycję w ramach rządu, czy szerzej – egzekutywy, lecz także dysponuje realną możliwością kontrolowania i sterowania parlamentarnym zapleczem rządu. Zjawisko to określić można wręcz jako swoistą „prezydencjalizację reżimów parlamentarnych”¹⁵, choć jego natężenie w odniesieniu do poszczególnych przypadków nie jest identyczne. Można także znaleźć przykłady reżimów, w których w zasadzie proces ten jest niedostrzegalny¹⁶.

¹⁴ B. BANASZAK: *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi „de lege fundamentalis ferenda”*. „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3 (74), s. 12.

¹⁵ Zob. T. POGUNTKE, P. WEBB: *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*. In: *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Eds. T. POGUNTKE, P. WEBB. Oxford 2007. Nie wszyscy autorzy podzielają pogląd o prezydencjalizacji reżimów parlamentarnych w znaczeniu znanym z doświadczeń amerykańskich. Zob. S. BUCKLEY: *The Prime Minister and Cabinet*. Edinburgh 2006, s. 106.

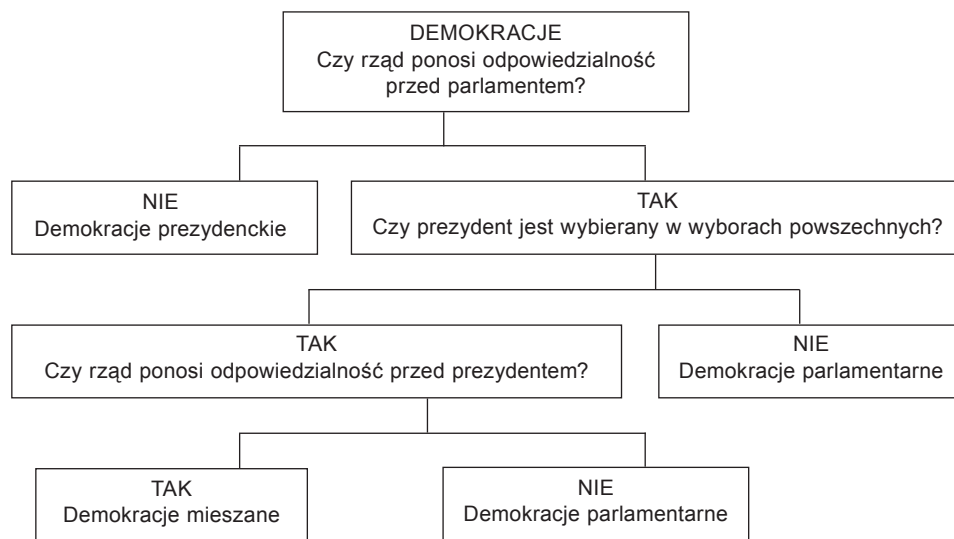
¹⁶ R. GLAJCAR: *Egzekutywa we współczesnych reżimach demokratycznych*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, nr 38, s. 193.

Zasygnalizowane tendencje w rozwoju parlamentarnego modelu reżimu politycznego nie zmieniają jednak faktu, że jego cechą charakterystyczną pozostaje kolegialność egzekutywy, choć sposób podejmowania decyzji wewnątrz rządu oraz relacje między jego członkami są istotnym elementem różnicującym jego empiryczne przykłady. Dla zobrazowania tego zagadnienia, poza elementami analizy instytucjonalnej, niezbędne staje się odwołanie także do behawioralnych aspektów przywództwa politycznego, które w znaczącym stopniu wpływają na praktyczny wymiar rządzenia.

Mimo różnic w sposobie definiowania parlamentarnego modelu reżimu politycznego, przejawiających się w tworzeniu mniej bądź bardziej rozbudowanych katalogów jego cech konstytutywnych, jedna z nich powtarza się we wszystkich opracowaniach poświęconych tej problematyce. Chodzi mianowicie o parlamentarną odpowiedzialność rządu, którą uznaje się za kluczową instytucję reżimu parlamentarnego. Niektórzy politolodzy wyłącznie w oparciu o tę cechę klasyfikują demokratyczne reżimy polityczne. Jednym z nich jest José Antonio Cheibub, którego ustalenia obrazuje schemat 1.

Schemat 1

Klasyfikacja demokratycznych reżimów politycznych



Źródło: J.A. CHEIBUB: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York 2009, s. 35.

Wyjaśnienie kwestii politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem wymaga krótkiego odwołania się do zasady podziału władzy. W odniesieniu do modelu parlamentarnego istnieją bowiem w literaturze przedmiotu pewne rozbieżności. Otóż niektórzy autorzy zakładają wręcz, że zasada ta nie ma w tym przypadku zastosowania. Jak pisze Andrzej Pułło, w reżimie „gdzie

bez żadnych ograniczeń tworzy się instytucje uzależniające nawzajem władze od siebie, tam nie można mówić o realizacji zasady podziału władzy. Może co najwyżej być widoczna zasada równowagi władz, którą jednak więcej dzieli niż łączy z zasadą podziału władzy¹⁷. Czy rzeczywiście w reżimie parlamentarnym zasada podziału władzy nie jest realizowana? Właściwe wydaje się raczej podejście Ryszarda M. Małajnego. Autor ten dochodzi do przekonania, że w reżimach parlamentarnych „istnieje nominalny lub formalny podział władzy”, a dalej konstatuje, że „kanony idei rozdziału władzy pozostały więc w systemie parlamentarnym głównie idealną konstrukcją teoretyczną. Niemniej utrzymać przynajmniej ich esencjalną część, a konkretnie formalną równorzędność poszczególnych organów oraz instrumenty służące ich wzajemnemu hamowaniu się”¹⁸. Z tego powodu na reżim parlamentarny należy patrzeć jako na ten, w którym realizowana jest zasada podziału władzy, ale w „liberalnej”, a nie „rygorystycznej” wersji.

Bezpośrednio z tym zagadnieniem powiązana jest kwestia reprezentowania woli suwerena. Dla parlamentarnego modelu reżimu politycznego charakterystyczne jest to, że tylko jeden organ posiada demokratyczną legitymizację. Oczywiście dotyczy to parlamentu. W konsekwencji jemu została przypisana kompetencja powoływania organu egzekutywy, jakim jest rząd i permanentnego egzekwowania jego odpowiedzialności. Warto zwrócić uwagę na to, że kształtuje się w tym względzie określony łańcuch, którego poszczególnymi ogniwami są: elektorat, parlament i rząd. Jego wyodrębnienie jest konsekwencją realizacji kreacyjnej funkcji wyborów w reżimach demokratycznych¹⁹. W wyniku decyzji podjętej przez wyborców wykreowany zostaje określony układ sił politycznych w parlamencie. Może on bezpośrednio bądź pośrednio wpływać na powołanie rządu. Rozstrzygające w tym względzie są dwa elementy: specyfika systemu partyjnego oraz kultura polityczna elit, przejawiająca się przede wszystkim w ich podejściu do decyzji wyborców. Charakterystyczne natomiast jest to, że mniejsze znaczenie ma konstytucyjnie określony sposób powoływania rządu. Dotyczy to zwłaszcza wskazania podmiotu wyposażonego w prawo desygnowania (powoływania) premiera i/lub rządu. W rzeczywistości bowiem proces tworzenia rządu uzależniony jest od układu sił politycznych w parlamencie. Sformułowana uwaga nie może jednak prowadzić do całkowitego pomniejszenia roli osoby formalnie desygnującej (powołującej) premiera. Wszak może ona odegrać bardzo ważną rolę w procesie porozumiewania się różnych sił politycznych biorących

¹⁷ Cyt. za: A. PUŁŁO: „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 22–23.

¹⁸ Cyt. za: R.M. MAŁAJNY: *Rozdział władzy w systemie parlamentarnym*. W: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGAŁ. Warszawa 2012, s. 62, 93.

¹⁹ Szerzej na temat funkcji wyborów w reżimie demokratycznym pisze W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Katowice 2012, s. 54–77.

udział w dyskusjach o utworzeniu rządu. Jej znaczenie wynikać jednak będzie nie tyle z uprawnień formalnych, ile pozainstytucjonalnych uwarunkowań przywództwa politycznego.

Polityczna kompozycja rządu jest uzależniona bezpośrednio od wyników elekcji parlamentarnej, gdy jeden z podmiotów tej rywalizacji uzyskuje wynik gwarantujący mu większość mandatów deputowanych. Najczęściej zdarza się to w warunkach dwupartyjności, choć oczywiście sytuacje takie mają miejsce także w ramach systemów wielopartyjnych. Wykrystalizowanie się takiego układu sił politycznych na poziomie parlamentarnym daje możliwość powołania jednopartyjnego rządu większościowego. Oznacza to, że ster rządów w państwie przejmie siła polityczna, która zwycięża w wyborach parlamentarnych²⁰. Można zatem przyjąć, że wola wyborców wyrażona w akcie głosowania znajduje bezpośrednie przełożenie na to, kto będzie rządził w państwie.

O wiele częściej zdarza się jednak, że w wyniku wyborów parlamentarnych żadnemu ugrupowaniu nie udaje się zdobyć bezwzględnej większości mandatów. Wówczas naturalnym posunięciem jest tworzenie koalicji gabinetowej. Głównym celem jest bowiem wykrystalizowanie stabilnej większości parlamentarnej, która stanowiłaby zaplecze rządu i gwarantowała jego funkcjonowanie w trakcie całej kadencji. Oznacza to, że proces tworzenia rządu nie jest w tym przypadku uzależniony wyłącznie od wyniku wyborów parlamentarnych. Sam proces jego formowania jest wówczas przede wszystkim odzwierciedleniem przetargów koalicyjnych. W tej sytuacji zaś, oprócz wyniku wyborów, które odzwierciedlają charakter systemu partyjnego, ważnym zagadnieniem staje się kultura polityczna elit partyjnych biorących udział w tworzeniu koalicji gabinetowej. Istotnym zagadnieniem jest bowiem to, na ile polityczny skład rządu będzie zgodny z preferencjami obywateli biorących udział w wyborach parlamentarnych, a na ile będzie on podważał decyzję wyborców. Ten element stanowi swoisty barometr tego, jak elity partyjne traktują społeczeństwo i państwo. W jakim zakresie respektują one zasadę politycznej reprezentacji oraz czy zdobycie określonych stanowisk ma służyć realizacji programu politycznego, czy też staje się celem samym w sobie. Zwłaszcza w tym drugim przypadku oddziaływanie wyników wyborów parlamentarnych na powołanie rządu ulega istotnemu ograniczeniu.

Wskazane możliwe sytuacje dotyczące powoływania rządu stanowią jedynie przykłady. Praktyka polityczna w reżimach parlamentarnych jest bowiem o wiele bogatsza. Do rzadkości nie należą sytuacje, w których przez krótszy lub dłuższy okres funkcjonuje w państwie jednopartyjny bądź koalicyjny rząd mniejszościowy. Podobnie znane są sytuacje, w których, mimo uzyskania przez jedno z ugrupowań bezwzględnej liczby mandatów deputowanych, tworzone są rządy

²⁰ Nie można przyjąć, że zawsze będzie to ugrupowanie polityczne (bądź koalicja wyborcza), która cieszy się największym poparciem wyborców. Systemy wyborcze mogą bowiem prowadzić do deformacji woli wyborców, co w skrajnej sytuacji skutkuje nawet tym, że podmiot rywalizacji wyborczej, który uzyskał największe poparcie, nie zdobywa największej liczby mandatów.

koalicyjne o charakterze nadwyzkowym. Wynika to z faktu, że nie wszystko można i należy sprowadzać do parlamentarnej arytmetyki, ważny jest również polityczny, społeczny i ekonomiczny kontekst, który determinuje zachowania aktorów politycznych.

Uzależnienie powstania rządu od układu sił politycznych w parlamencie wpisuje się w generalną zasadę politycznej odpowiedzialności rządu przed jedynym organem na szczeblu ogólnokrajowym, który swoją legitymację opiera bezpośrednio na woli suwerena. Poza tym jednak parlamentarny model reżimu politycznego zakłada również permanentną, formalną odpowiedzialność gabinetu przed parlamentem. Znajduje ona odzwierciedlenie w procedurach wotum zaufania i wotum nieufności. Empiryczne formy ich przejawiania się są zróżnicowane, co wynika przede wszystkim ze specyfiki reżimów, w ramach których znajdują one zastosowanie.

W odniesieniu do wotum zaufania należy zwrócić uwagę, że może ono być albo wyrażane wprost, albo też może mieć postać dorozumianą. W pierwszym przypadku warunkiem funkcjonowania rządu staje się uzyskanie parlamentarnej inwestytury, zaś w drugim – przyjmuje się, że, dopóki nie powstanie większość przeciwna rządowi, może on, w ramach przyznanych mu kompetencji, sprawować władzę.

Kolejne zagadnienie w odniesieniu do wotum zaufania stanowi kwestia, któremu organowi formalnie wyrażane jest wotum zaufania. Z jednej strony może to być rząd jako organ władzy wykonawczej, z drugiej zaś, opisana wcześniej tendencja w zakresie „prezydencjalizacji reżimów parlamentarnych” prowadzi do wzmocnienia organów jednoosobowych w ramach egzekutywy. W konsekwencji, np. w ramach tzw. reżimu kanclerskiego (stanowiącego odmianę reżimu parlamentarnego), wotum zaufania udzielane jest szefowi rządu, a nie ministrom²¹.

W końcu, ważne jest również to, że instytucji wotum zaufania nie powinno się interpretować wąsko, czyli wyłącznie w kategoriach inwestytury parlamentarnej. W niektórych reżimach parlamentarnych dopuszcza się bowiem możliwość jego wykorzystania na różnych etapach funkcjonowania rządu, dzięki czemu jest ono znakomitym sposobem legitymizowania rządu w zakresie kierowania bieżącą polityką państwa.

Oprócz wotum zaufania niezbędne jest zwrócenie uwagi na procedurę wotum nieufności, stanowiącą istotny element, za pomocą którego realizuje się polityczna odpowiedzialność rządu przed parlamentem. Wyjątkowość tej procedury wynika przede wszystkim z tego, że zakłada ona ocenno-egzekucyjną aktywność parlamentu w stosunku do organów władzy wykonawczej. Jej konsekwencją zaś jest zmiana na kluczowych stanowiskach w aparacie państwowym, która może mieć charakter nie tylko personalny (zastąpienie jednej osoby inną

²¹ E. ZIELIŃSKI: *Rząd Republiki Federalnej Niemiec*. W: E. ZIELIŃSKI, I. BOKSZCZANIN: *Rządy w państwach Europy*. Warszawa 2003, s. 197.

w ramach tego samego układu partyjnego), lecz także polityczny (np. rozpad i zmiana koalicji rządzącej). W skrajnej sytuacji może prowadzić do przedterminowych wyborów parlamentarnych, a nawet do krótko- bądź długotrwałej destabilizacji na scenie politycznej.

Podobnie jak w przypadku wotum zaufania, pomiędzy poszczególnymi reżimami posiadającymi cechy modelu parlamentarnego występują różnice w zakresie sposobu wykorzystania procedury wotum nieufności. Biorąc pod uwagę aspekt podmiotowy, należy zwrócić uwagę, że wotum nieufności może być kierowane w stosunku do rządu jako całości, szefa kolegalnej egzekutywy i/lub poszczególnych ministrów.

Kolejna kwestia odnosi się do arytmetyki parlamentarnej. W tym zakresie należałoby przyjąć, że im większa liczba głosów jest potrzebna do wyrażenia wotum nieufności, tym bardziej stabilna jest pozycja organów egzekutywy. W rzeczywistości zagadnienie większości potrzebnej do wyrażenia wotum nieufności winno być każdorazowo analizowane z uwzględnieniem określonego kontekstu, którego najistotniejszą kwestią pozostaje specyfika systemu partyjnego oraz charakteryzujące go wzorce rywalizacji politycznej, determinujące zachowania aktorów politycznych.

Procedurę wotum nieufności analizuje się najczęściej w świetle relacji pomiędzy legislaturą i egzekuturą. Jednocześnie nie sposób pominąć logiki relacji rządzący – opozycja. Odwołanie się do wotum nieufności w sposób naturalny wiąże się bowiem z występującym w parlamentach demokratycznych podziałem na zwolenników i przeciwników władzy wykonawczej, czyli rządzących i opozycję. Jak podkreśla Juan J. Linz, w każdym systemie politycznym i w każdym czasie funkcjonują podmioty, które są opozycyjnie nastawione względem rządzących. W konsekwencji w reżimach demokratycznych powinno się im stworzyć warunki do uczestnictwa w sprawowaniu władzy w ramach obowiązującego prawa²². Takim zabezpieczeniem praw opozycji jest możliwość złożenia wniosku o wotum nieufności.

Wotum nieufności zatem jest elementem, wokół którego grupują się adwersarze rządu. Skuteczne przeprowadzenie wniosku o wyrażenie wotum nieufności dla rządu dowodzi co najwyżej powstania większości negatywnej, zdolnej do wymuszenia dymisji rządu. Sytuacja taka może jednak okazać się zarzewiem destabilizacji sceny politycznej, zwłaszcza, jeśli wspomniana większość, osiągając cel (dymisjonując rząd), nie zaproponuje realnej alternatywy wobec dotychczasowego gabinetu. Popularną formą zabezpieczenia się przed tego typu sytuacjami jest wprowadzanie mechanizmu racjonalizującego parlamentaryzm w postaci tzw. konstruktywnego wotum nieufności. Z jednej strony jest to instytucja

²² J.J. LINZ: *Kryzys, załamanie i powrót do równowagi*. W: *Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. T. 2. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998, s. 35, 44.

stabilizująca pozycję rządu i dyskontująca wpływ opozycji skoncentrowanej wyłącznie na blokowaniu możliwości jego efektywnego działania, z drugiej jednak, może ona zabezpieczać funkcjonowanie słabych (mniejszościowych) rządów, których odwołanie staje się niemożliwe w obliczu braku większości zdolnej do poparcia kandydatury nowego szefa rządu i w konsekwencji utworzenia gabinetu koalicyjnego. Dostrzegając zarówno zalety, jak i wady tego mechanizmu ustrojowego, jego ocen należy dokonywać, uwzględniając kontekst społeczno-kulturowo-polityczny, w którym znalazł on zastosowanie.

Dotychczasowe uwagi na temat ustrojowego znaczenia egzekutywy w parlamentarnym reżimie politycznym potwierdzały zasygnalizowany fakt daleko posuniętego uzależnienia od siebie władzy ustawodawczej i wykonawczej w ramach obowiązywania, mimo wszystko fundamentalnej dla tego modelu, zasady podziału władzy. Póki co jednak perspektywa ta była jednostronna, wskazując na to, że powołanie i funkcjonowanie egzekutywy jest oparte na zasadzie jej politycznej odpowiedzialności przed parlamentem. Konieczne jednak trzeba zwrócić uwagę także na to, jak organy władzy wykonawczej oddziałują na organy władzy ustawodawczej. Jest to tym bardziej interesujące, jeśli uwzględni się obserwowaną we wszystkich modelach reżimów politycznych tendencję polegającą na wzmacnianiu pozycji organów egzekutywy, co ma przede wszystkim zapewnić skuteczność rządzenia.

Rozwiązaniem z nielicznymi wyjątkami stosowanym w reżimach parlamentarnych jest łączenie stanowiska deputowanego z członkostwem w kolegialnym organie egzekutywy (rządzie). Otwiera ono przed rządem realną możliwość dominacji nad parlamentem, a przynajmniej równoważenia jego wpływów. W skonsolidowanych demokracjach na czele rządu stoi bowiem najczęściej lider największego ugrupowania parlamentarnego bądź osoba uzgodniona przez koalicjantów, a funkcje ministerialne pełni „pierwszy garnitur” działaczy partyjnych. W tej sytuacji jest jasne, że będą oni dążyć do kontrolowania środowiska parlamentarnego, tak, by stanowiło ono lojalne zaplecze dla rządu. Oczywiście w tym względzie sporo zależy od charakteru systemu partyjnego oraz wewnętrznej spójności ugrupowań politycznych tworzących rząd. Dominacja rządu nad większością parlamentarną jest najbardziej prawdopodobna w ramach systemu dwupartyjnego. Wówczas gabinet ma charakter jednopartyjny, co zwiększa prawdopodobieństwo jego stabilności. Z kolei koalicyjność gabinetów wymaga zawierania kompromisów, co oznacza, że nie wszystkie kwestie określone w programach politycznych uczestników koalicji będą zrealizowane. Sprawy sporne mogą stać się przyczyną tarć wewnątrz koalicji, co może się przełożyć na zmniejszenie jej stabilności. Zatem, im wewnętrzna spójność koalicji jest słabsza, a poziom trwałości gabinetów niższy, tym większe jest prawdopodobieństwo dominacji parlamentu nad rządem. Nie bez znaczenia jest również wewnętrzna spójność/niespójność partii, które(-ych) przedstawiciele tworzą rząd. Ewentualna frakcyjność wewnątrz takiego ugrupowania może bowiem, nawet w układzie

formalnie korzystnym pod względem arytmetycznym dla niego, prowadzić do trudności w kontrolowaniu parlamentarnej agendy przez organ egzekutywy.

Rozwiązanie, które w sposób najbardziej widoczny równoważy pozycję legislatywy i egzekutywy, stanowi wykorzystywana w wielu reżimach parlamentarnych możliwość przedterminowego rozwiązania parlamentu. Prawo to przypisane jest jednemu z organów egzekutywy (w zależności od rozwiązań narodowych jest to prezydent lub rząd). Oczywiście, kompetencja ta ma znaczącą siłę oddziaływania na funkcjonowanie nie tylko reżimu politycznego w wąskim znaczeniu, lecz także całego systemu politycznego. Nie we wszystkich reżimach, w których realizowany jest model parlamentarny, to rozwiązanie instytucjonalne zostało przyjęte. Nie powinno więc być ono traktowane jako konstytutywny element parlamentaryzmu, konieczne natomiast jest sięgnięcie do istoty problemu. Wyposażenie jednego z organów egzekutywy w tego typu kompetencję należy postrzegać przede wszystkim jako przejaw korekty zasady podziału władzy i stworzenie egzekutywie możliwości równoważenia kompetencji parlamentu. Dzięki temu dostrzec można działanie zasady podziału władzy w wersji „liberalnej”.

Reżim prezydencki

W przeciwieństwie do reżimów parlamentarnych w prezydenccjalizmie pierwszoplanową rolę przypisuje się zasadzie podziału władzy w „rygorystycznej” wersji. Nie oznacza to oczywiście, że w ramach tego modelu występuje całkowita separacja władz, gdyż taki reżim byłby z definicji niefunkcjonalny. Nawiązując do znanego dzieła Richarda Neustada, pt. *Presidential Power: The Politics of Leadership*, należałoby mówić raczej o systemie oddzielnych instytucji, które współdzielą władzę²³, bądź o pragmatycznej postaci separacji władz, dopuszczającej pewne naruszenie stanu separacji funkcjonalnej, ale w ściśle określonym celu i w wyraźnie zakreślonych granicach²⁴.

Jedna z konstytutywnych cech prezydenckiego modelu reżimu politycznego wiąże się bezpośrednio ze strukturą wewnętrzną egzekutywy. Chodzi mianowicie o jej monizm, co oznacza skupienie władzy wykonawczej w jednym organie. W związku z tym, że dotyczy to instytucji prezydenta, można by mówić wręcz o jednoosobowości egzekutywy. Nie stoi to w sprzeczności z faktem, że wokół prezydenta, dysponującego pełnią władzy wykonawczej, funkcjonuje liczny zespół bliższych lub dalszych jego doradców, których wpływ na proces podejmowania decyzji nie zależy jednak od konstytucyjnie określonych prerogatyw, ale

²³ R. NEUSTAD: *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York 1960, s. 33.

²⁴ A. PUŁŁO: „Podział władzy”. *Aktualne problemy...*, s. 22.

czynników o charakterze behawioralnym. Prezydent dysponuje swobodą w zakresie doboru swoich współpracowników (doradców). Przedstawiane przez nich propozycje nie są w żaden sposób wiążące dla prezydenta, któremu przysługuje prawo do podejmowania ostatecznych decyzji. Członkowie administracji prezydenckiej koordynują co prawda określone obszary aktywności egzekutywy, ale ich znaczenie w relacjach z prezydentem jest z formalnego punktu widzenia drugoplanowe. Za kierunek i sposób realizacji polityki państwa w zakresie przypisanym egzekutywie odpowiada tylko prezydent, który jednocześnie ma wyłączność na egzekwowanie odpowiedzialności członków swojej administracji.

Charakterystyczne dla prezydencjalizmu jest więc niewystępowanie organu kolegialnego (rządu), który jest kluczowym organem egzekutywy w modelu parlamentarnym. Dzieje się tak, mimo że prezydent najczęściej otoczony jest szerokim gronem doradców. Grupa ta nie dysponuje jednak odrębnymi uprawnieniami, dającymi podstawę do uznania ich za samodzielny organ egzekutywy. W praktyce sposób funkcjonowania administracji prezydenckiej uzależniony jest przede wszystkim od stylu sprawowania urzędu przez polityka zasiadającego w fotelu prezydenckim, który wyznaczają nie tylko instytucjonalne, lecz także pozainstytucjonalne aspekty przywództwa politycznego.

To że w reżimie prezydenckim zasada podziału władzy realizowana jest w wersji „rygorystycznej”, znajduje odzwierciedlenie na poziomie daleko posuniętej wzajemnej niezależności poszczególnych władz. W konsekwencji ważnym aspektem staje się wymiar ich legitymizacji. Na poziomie koncepcyjnym widoczna jest w tym obszarze zasadnicza różnica pomiędzy parlamentaryzmem a prezydencjalizmem. O ile cechą pierwszego z wymienionych modeli reżimów politycznych jest to, że jedynym organem na szczeblu ogólnokrajowym dysponującym mandatem uzyskanym bezpośrednio od suwerena jest parlament, o tyle drugi z modeli opiera się na systemie podwójnej demokratycznej legitymizacji²⁵. Równorzędny argument legitymizacyjny organów legislatywy i egzekutywy stanowi więc czynnik blokujący na poziomie instytucjonalnym dominację któregośkolwiek z organów we wzajemnych relacjach. Zarówno parlament, jak i prezydent dysponują określonymi zakresami kompetencji, w korzystaniu z których pozostają suwerenni. Oznacza to, że prezydencjalizm nie przewiduje żadnych procedur związanych z egzekwowaniem politycznej odpowiedzialności egzekutywy przed parlamentem. Oczywiście w empirycznych przykładach reżimów prezydenckich pojawiają się różnego rodzaju mechanizmy świadczące o wzajemnym wpływie na siebie organów uosabiających obydwie gałęzie władzy (ustawodawczą i wykonawczą), z tym że należy je postrzegać przez pryzmat ważnej w prezydencjalizmie zasady równowagi władz, dopełniającej

²⁵ Szerzej zob.: J.J. LINZ: *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*. In: *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Vol. 1. Eds. J.J. LINZ, A. VALENZUELA. Baltimore–London 1994, s. 5–10.

zasadę podziału władzy. W Stanach Zjednoczonych Ameryki, będących jedynym przykładem państwa, w którym ten model reżimu politycznego przetrwał próbę czasu, jest funkcjonalny i stale stanowi atrakcyjny wzorzec ustrojowy we współczesnym świecie, zasada równoważenia władz przyjęła postać „hamulców i równowagi”²⁶.

Powszechność wyborów prezydenckich należy rozpatrywać nie tylko w kontekście relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą. Ich ważność polega przede wszystkim na tym, że określają one możliwości wpływu aktorów politycznych na funkcjonowanie władzy wykonawczej. W związku z jednoosobowością egzekutywy w prezydenckim modelu reżimu politycznego ten typ elekcji jest *de facto* grą o sumie zerowej. Tylko jedna z osób ubiegających się o urząd prezydencki zyskuje miano zwycięzcy. Wszyscy pozostali kandydaci, bez względu na różnicę dzielącą ich od zwycięzcy, są przegranymi – podczas gdy zwycięzca bierze wszystko, przegrani wszystko tracą. Obowiązujący w prezydenjalizmie sposób kreowania egzekutywy w połączeniu z jej strukturą, rozstrzyga o jej faktycznej jednopartyjności. Temu modelowi reżimu politycznego obcy jest zatem problem tworzenia koalicji międzypartyjnych na poziomie funkcjonowania władzy wykonawczej. Dzięki temu udaje się uniknąć jednego z niebezpieczeństw, którym zagrożone są reżimy parlamentarne, a związanego z niestabilnością podstawowego organu egzekutywy, jako konsekwencją jego koalicyjnego charakteru.

Jednocześnie warto porównać sytuację aktorów politycznych (w parlamentarzmie i prezydenjalizmie), którzy ponoszą porażkę w wyborach wpływających na objęcie stanowisk w ramach egzekutywy. Dla reżimu prezydenckiego charakterystyczne jest to, że rywalizacja o objęcie jednoosobowego organu egzekutywy rozstrzyga się nie przez decyzję parlamentu, ale w drodze powszechnych wyborów głowy państwa. W konsekwencji kandydaci, którzy ponieśli porażkę, tracą polityczne znaczenie. Z kolei w reżimie parlamentarnym egzekutywa odzwierciedla układ sił politycznych w parlamencie. Dlatego też porażka w wyborach wcale nie musi oznaczać podważenia statusu politycznego określonego aktora, a z pewnością nie eliminuje go z dalszego udziału w rywalizacji politycznej²⁷.

Sposób powoływania egzekutywy w połączeniu z jej strukturą oraz zakresem przyznanych jej kompetencji jako pokłosiem obowiązywania zasady podziału władzy wskazuje w sposób jednoznaczny na to, że reżim prezydencki ma największe szanse powodzenia w ramach funkcjonowania dwupartyjności. Gwarantuje ona mniejszą niż wielopartyjność polaryzację na scenie politycznej i dośrodkowy kierunek rywalizacji politycznej. W związku z powyższym, nawet gdy partia prezydencka jest mniejszością w parlamencie, prawdopodobieństwo skuteczności działań prezydenta jest większe niż w warunkach wielopartyjności.

²⁶ A. PUŁŁO: „Podział władzy”. *Aktualne problemy...*, s. 22–23.

²⁷ A. PRZEWORSKI: *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge–New York 1991, s. 34–35.

Potwierdzają to wyniki obserwacji, które przeprowadził m.in. Scott Mainwaring w państwach Ameryki Łacińskiej. Wielopartyjność zdecydowanie nie sprzyja skuteczności działania zasady podziału władzy. Okazuje się, że, kiedy partia prezydencka jest ugrupowaniem mniejszościowym na poziomie parlamentarnym, ścisła realizacja zasady podziału władzy prowadzi często do immobilizmu. Z kolei w sytuacji, gdy partia prezydencka ma większość w parlamencie, zasada podziału władzy traci na znaczeniu²⁸.

Wzajemna niezależność władz ustawodawczej i wykonawczej skutkuje charakterystyczną dla prezydenccjalizmu sztywnością kadencji parlamentu i prezydenta. W tym modelu reżimu politycznego nie występuje bowiem mechanizm przedterminowego rozwiązania parlamentu przez organ egzekutywy, zaś parlament nie ma możliwości rozliczania prezydenta z jego działalności w trybie odpowiedzialności politycznej. Z punktu widzenia niniejszej publikacji kluczowe znaczenie ma druga z przywołanych kwestii. Otóż cechą charakterystyczną reżimu prezydenckiego jest to, że pełnomocnictwa udzielone egzekutywie (prezydentowi) są z góry ściśle określone czasowo. Zatem, inaczej niż w modelu parlamentarnym, prezydent jako organ władzy wykonawczej dysponuje temporalną gwarancją sprawowania władzy²⁹. Mechanizm ten może być istotnym bodźcem zachęcającym do realizacji długoterminowych programów politycznych, zwłaszcza że zyskały one akceptację obywateli w trakcie elekcji prezydenckiej. W ten sposób proces rządzenia w państwie może być bardziej przewidywalny i mniej uzależniony od czynników koniunkturalnych.

Uniezależnienie na poziomie instytucjonalnym władzy wykonawczej od ustawodawczej w połączeniu z jednoosobowością egzekutywy stwarza większą przejrzystość procesu decyzyjnego. W rezultacie łatwiej niż w reżimie parlamentarnym można zidentyfikować i wskazać podmioty odpowiedzialne za określone zachowania, przeprowadzone działania i podjęte decyzje³⁰. Konstatacja ta nie powinna jednak przysłańiać niebezpieczeństw, które wiążą się z pozorną prostotą rozwiązań charakteryzujących prezydenccjalizm. Ten model reżimu politycznego wymaga przede wszystkim rozwiniętej, demokratycznej kultury politycznej elit. Jej brak może bowiem skutkować blokadą mechanizmów rządzenia, która nierzadko prowadzi nawet do zachwiania podstaw funkcjonowania systemu politycznego. Przede wszystkim brak temporalnego powiązania kadencji legislatywy i egzekutywy uprawdopodobnia sytuację, w której prezydent i parlament

²⁸ S. MAINWARING: *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation*. The Helen Kellogg Institute for International Studies. „Working Paper” 1990, No. 144, s. 19–20, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/144.pdf> (dostęp: 18.06.2012).

²⁹ Należy pamiętać, że prezydent może zostać odwołany przed upływem konstytucyjnie zagwarantowanego mu czasu pełnomocnictw, będącego konsekwencją realizacji odpowiedzialności o charakterze prawnym. Zagadnienie to powinno być jednak traktowane w kategoriach wyjątkowości i dlatego nie ma zasadniczego znaczenia dla określenia mechanizmu sprawowania władzy.

³⁰ Zob. J.J. LINZ: *Presidential or Parliamentary Democracy...*, s. 10–14.

reprezentować będą różne opcje polityczne. W związku z tym obydwie organy mogą promować w ramach przyznanych im uprawnień konkurencyjne względem siebie programy polityczne. W tej sytuacji sprawność mechanizmów rządzenia uzależniona jest od czynników pozakonstytucyjnych.

Istotne niebezpieczeństwo związane z wyeksponowaniem roli władzy wykonawczej w reżimach prezydenckich dotyczy możliwości ukształtowania się władzy przywódczej typowej dla modelu określonego przez Guillermo O'Donnella jako „demokracja delegatywna”. Zasadza się on na uznaniu, że osoba zwyciężająca w wyborach prezydenckich ma prawo rządzić w sposób, który uzna za właściwy. Elementami ograniczającymi są dla niej jedynie czas udzielonych pełnomocnictw i obowiązujące relacje pomiędzy wyodrębnionymi gałęziami władzy. Prezydent jako ucieleśnienie narodu jest zaś predestynowany do określania jego interesów oraz stania na straży ich ochrony³¹. Tego typu sytuacja może sprzyjać nadużywaniu władzy, przejawiającemu się w nieprawidłowym korzystaniu z konstytucyjnie określonych kompetencji. Może to doprowadzić z czasem nawet do zainicjowania procesu odwrotu od demokracji w stronę autorytarnych form sprawowania władzy, a wtenczas odwołanie się do procedur związanych z egzekwowaniem odpowiedzialności prawnej może mieć już wyłącznie fasadowy charakter. Okazuje się więc, że w prezydencjalizmie brakuje skutecznych mechanizmów blokujących egzekutywę przed niepożądanymi działaniami. Jediną konstytucyjną możliwością odsunięcia niepopularnego prezydenta od władzy jest cofnięcie mu legitymizacji podczas najbliższych wyborów głowy państwa. Nieraz może to jednak trwać na tyle długo, że antydemokratyczne zmiany okażą się relatywnie trwałe. Tak więc konstytucyjnie zagwarantowana długość kadencji prezydenckiej z jednej strony sprzyja stabilności rządzenia, ale z drugiej czyni taki reżim polityczny mało odpornym na ewentualne kryzysy polityczne, zwłaszcza na linii legislacyjna – egzekutywa.

Reżim semiprezydencki

Posługiwanie się pojęciem reżim semiprezydencki jest dowodem przyjęcia określonej perspektywy badawczej, która zasadza się na przekonaniu o konieczności wyjścia poza dychotomię parlamentaryzm – prezydencjalizm i dostrzeżenia istnienia obok nich trzeciego modelu demokratycznych reżimów politycznych. Przedstawiciele świata nauki nie są w tym względzie jednomyślni. Część środowiska uważa, że semiprezydencjalizm jest co najwyżej „postacią najbardziej

³¹ G. O'DONNELL: *Delegative Democracy*. „Journal of Democracy” 1994, No. 5 (1), s. 59–60.

zmodyfikowanego, najbardziej zracjonalizowanego systemu parlamentarnego³². Stanowisko to nie wydaje się w pełni uzasadnione. W dalszej części będzie więc semiprezydencjalizm traktowany jako model odrębny, choć „wykorzystujący” elementy pochodzące z parlamentaryzmu i prezydencjalizmu. Ich wzajemne przenikanie się doprowadziło jednak do powstania nowej jakości w obszarze modeli demokratycznych reżimów politycznych. Równocześnie można wskazywać na aspekt teleologiczny takiego postępowania, które opierało się na dążeniu do uniknięcia niedoskonałości i wynikających z nich niebezpieczeństw towarzyszących wcześniejszym modelom.

Semiprezydencjalizm, póki co, pozostaje „niedoteoretyzowanym typem konstytucyjnym”³³. Wynika to, po pierwsze, z nadal stosunkowo krótkich doświadczeń w wykorzystaniu tego modelu na gruncie empirycznym. Po drugie, nie można pozostawać obojętnym wobec tego, że w świecie semiprezydencjalizmu dostrzec można ogromne bogactwo mechanizmów, procedur i instytucji, które stanowią rezultat zróżnicowanego łączenia elementów charakterystycznych dla parlamentaryzmu i prezydencjalizmu. Do tego dochodzi jeszcze bardzo istotny aspekt implementowania w ramach empirycznych przykładów wykorzystania tego modelu reżimu politycznego niemałej liczby rozwiązań odzwierciedlających specyfikę danego regionu (kraju). Swoje ugruntowanie znajdują one m.in. w tradycji ustrojowej, czy też kulturze prawnej i politycznej. W konsekwencji semiprezydencjalizm charakteryzuje się wewnętrzną różnorodnością, co z kolei zachęca do określania reżimów mieszczących się w ramach tego modelu pojęciem „mieszanych”³⁴.

Niejednorodność reżimów uznawanych za semiprezydencjonalne jest główną przyczyną trudności w jasnym scharakteryzowaniu tego modelu. Przede wszystkim należy podkreślić, że semiprezydencjalizm opiera się na znanej z parlamentaryzmu zasadzie politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Równocześnie z prezydencjalizmu zaczerpnięta została zasada wyboru prezydenta w powszechnej elekcji. Ten sposób elekcji stawia prezydenta na równi z parlamentem w wymiarze legitymizacyjnym. Powstaje zatem pytanie, jaką rolę powinien odgrywać prezydent w ramach egzekutywy. Niezbędne jest więc rozstrzygnięcie kwestii funkcjonowania dualistycznej egzekutywy. Jak pokazuje praktyka polityczna, możliwe są różne układy we wzajemnych relacjach pomiędzy rządem a prezydentem. Powoduje to, że przestrzeń pomiędzy parlamenta-

³² Cyt. za: J. SZYMANEK: *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1 (78), s. 63.

³³ Cyt. za: C. SKACH: *The “newest” separation of powers: Semipresidentialism*. „International Journal of Constitutional Law” 2007, Vol. 5, No. 1, s. 93.

³⁴ Mariusz Gulczyński uważa, że „nadawanie im miana »mieszanych« najlepiej określa to, co jest wspólne w ich naturze”. Cyt. za: M. GULCZYŃSKI: *Panorama systemów politycznych świata*. Warszawa 2004, s. 164. Z kolei Andrzej Pułło sprzeciwia się posługiwaniu terminem „system mieszany”, gdyż określenie to „zawiera mimo woli sugestię niewielkiej oryginalności nowego systemu rządów”. Cyt. za: A. PUŁŁO: *Ustroje państw współczesnych*. Warszawa 2006, s. 170.

ryzmem a prezydencjalizmem jest bardzo szeroka, a reżimy semiprezydenckie przesuwają się w stronę jednego bądź drugiego bieguna. Wszystko zależy zaś od tego, kto faktycznie sprawuje funkcję szefa egzekutywy, czy jest nim stojący formalnie na czele rządu premier, czy też wybrany w powszechnej elekcji prezydent.

Problem powyższy można przynajmniej częściowo rozwiązać na gruncie obserwacji empirycznych przykładów semiprezydenckich modeli reżimów politycznych. *Case studies* okazują się w tym względzie atrakcyjną propozycją badawczą. Na ich podstawie można by, odwołując się do propozycji Roberta Elgie, klasyfikować konkretne przypadki do jednego z trzech podtypów: 1) wysoce sprezydencjalizowanych reżimów semiprezydenckich, 2) reżimów semiprezydenckich z ceremonialnymi prezydentami, 3) reżimów semiprezydenckich ze zbalansowanymi uprawnieniami prezydenta i premiera³⁵. Takie podejście ma oczywiście również swoje wady. Pojawia się chociażby problem, czym różni się drugi z wymienionych podtypów semiprezydencjalizmu od reżimu parlamentarnego. Czy sam fakt wyboru prezydenta w powszechnej elekcji jest wystarczającym dowodem na uznanie, że nastąpiła implementacja jakiejś postaci semiprezydenckiego reżimu politycznego?

Próba przeniesienia tego zagadnienia na grunt rozważań teoretycznych ukazuje problem, jakim jest wskazanie konstytutywnych cech semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego. Już pionierska próba, podjęta przez Maurice'a Duvergera, okazała się nie w pełni zadowalająca, głównie w związku z nieprecyzyznością jednej z trzech cech wskazanych przez francuskiego konstytucjonalistę i politologa. Zgodnie z jego propozycją, semiprezydencjalizm charakteryzuje się tym, że: 1) prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych; 2) prezydent jest wyposażony w „całkiem znaczne uprawnienia”; 3) naprzeciw prezydenta jest premier z ministrami, którzy mają uprawnienia wykonawcze i zarządcze, a ich pozostawanie w urzędzie jest uzależnione od woli parlamentu³⁶. Problem dotyczy niejasności drugiej z wymienionych cech, na co zwracają uwagę krytycy Maurice'a Duvergera³⁷. Sformułowanie *quite considerable powers* zachęca do subiektywnej interpretacji możliwości władczych prezydenta. Na tej podstawie eksplanacyjna użyteczność cytowanej definicji jest podważana.

Kolejni autorzy podejmowali różnorodne próby rozwiązania tego problemu. W związku z tym Robert Elgie doszedł do przekonania, że po prostu należy pominąć kontrowersyjny element z definicji Maurice'a Duvergera. Dlatego też jego definicja semiprezydencjalizmu sprowadza się do wyodrębnienia dwóch kryteriów o charakterze konstytutywnym: 1) wybierany w powszechnej elekcji,

³⁵ R. ELGIE: *A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme*. „Journal of Democracy” 2005, Vol. 16, No. 3, s. 102–109.

³⁶ M. DUVERGER: *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. „European Journal of Political Research” 1980, Vol. 8, No. 2, s. 166.

³⁷ Zob. m.in.: H.H. BAHRO: *Virtues and Vices of Semi-presidential Government*. „Journal of Social Sciences and Philosophy” 1999, Vol. 11, No. 1, s. 3.

na określony czas, prezydent, 2) funkcjonujący obok niego premier, który wraz z gabinetem ponosi odpowiedzialność przed parlamentem³⁸. Koncepcja ta jednak nie rozwiązuje problemu, a, co istotniejsze, umożliwia zaliczenie do grupy państw z semiprezydenckim reżimem tak różnych przypadków, jak chociażby: Francja, Polska, Czechy, Słowacja czy Rumunia. Oznacza to, że w tej samej grupie znalazły się reżimy, w których: 1) prezydent odgrywa wiodącą rolę w zakresie kreowania polityki państwa i pełni rolę rzeczywistego szefa egzekutywy; 2) prezydent jest podmiotem współuczestniczącym w kreowaniu polityki państwa; 3) rola prezydenta nie wykracza poza funkcje ceremonialne³⁹.

W związku z powyższym warto pokusić się o wskazanie bardziej precyzyjnych cech, które rozstrzygać będą o uznaniu danego reżimu za semiprezydencki. Istotne wydają się cztery z nich: 1) wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym na konstytucyjnie określony czas; 2) dualizm władzy wykonawczej, podzielonej pomiędzy prezydenta i rząd, na czele którego stoi premier; 3) rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, ale jednocześnie możliwa jest realizacja zasady politycznej odpowiedzialności rządu przed prezydentem; 4) prezydent posiada samodzielne uprawnienia z zakresu władzy wykonawczej i/lub arbitrażu politycznego, umożliwiające mu kreowanie lub współkreowanie polityką państwa. Zasadniczego znaczenia nabiera zatem kwestia dystrybucji władzy wewnątrz egzekutywy, a więc pomiędzy rządem i prezydentem, a przede wszystkim rozstrzygnięcie kwestii przywództwa wewnątrz władzy wykonawczej. W tym względzie zaś szczególnie przydatna okazuje się propozycja, którą przedstawili Matthew Soberg Shugart i John M. Carey. W ramach modelu semiprezydenckiego wyróżnili oni dwa typy reżimów: premierowsko-prezydenckie i prezydencko-parlamentarne⁴⁰.

W kontekście przywództwa w ramach egzekutywy pierwszemu z nich bliżej jest do parlamentaryzmu, a drugiemu do prezydencałizmu. Reżimy premierowsko-prezydenckie charakteryzują się bowiem tym, że zasadniczy organ władzy wykonawczej stanowi rząd. Prezydent zaś, nie będąc szefem egzekutywy, musi koegzystować ze stojącym na czele rządu premierem. Prezydent wprawdzie posiada uprawnienia nominacyjne w procesie tworzenia rządu, ale mają one wyłącznie charakter formalny. Również w kwestii odpowiedzialności

³⁸ R. ELGIE: *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*. „Political Studies Review” 2004, Vol. 2, s. 317.

³⁹ Powszechny charakter elekcji prezydenckiej w połączeniu wyłącznie z ceremonialnymi funkcjami głowy państwa, wskazywać może na pragmatyzm ustrojowy rozumiany jako dążenie za wszelką cenę do uniknięcia blokady mechanizmu rządzenia, a nie tworzenie spójnych wewnętrznie struktur instytucjonalnych. Zob.: R. GLAJCAR: *Model of election of the head of state of The Third Polish Republic – balancing between institutional coherence and political pragmatism*. „Political Preferences” 2013, No. 4, s. 48.

⁴⁰ M. SOBERG SHUGART, J.M. CAREY: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York 1992, s. 23–27.

politycznej rząd jest niezależny od prezydenta, tę bowiem może od niego egzekwować wyłącznie parlament.

Reżimy prezydencko-parlamentarne natomiast charakteryzują się szerszymi możliwościami władczymi prezydenta. Ma on przede wszystkim realny wpływ na powoływanie i odwoływanie członków rządu. Rząd wprowadzić musi cieszyć się zaufaniem parlamentu, ale jednocześnie prezydent dysponuje uprawnieniami w zakresie rekonstrukcji składu gabinetu. W tym modelu zatem władza prezydenta nad rządem jest stosunkowo duża, co sprzyja odgrywaniu przez niego roli szefa egzekutywy.

Przywołana koncepcja doskonale pokazuje, jak różnie może kształtować się zagadnienie dystrybucji władzy wewnątrz egzekutywy w ramach reżimów semi-prezydenckich. Wybór odpowiednich rozwiązań konstytucyjnych ma wpływ na to, kto (prezydent czy premier) jest predestynowany do roli przywódcy egzekutywy. Model semiprezydencki charakteryzuje się jednakże dużą elastycznością, co powoduje, że o ukształtowaniu się rzeczywistych relacji w ramach władzy wykonawczej decydują również (a nierzadko przede wszystkim) czynniki pozakonstytucyjne. W związku z powyższym, analizując empiryczne przypadki funkcjonowania semiprezydencjalizmu, należy zwrócić uwagę na polityczny układ sił w ramach trójkąta: prezydent, rząd, większość parlamentarna. On bowiem ma rozstrzygający wpływ na charakter i rozwój współpracy bądź konfliktu pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy. Polityczna zbieżność pomiędzy prezydentem oraz rządem i popierającą go większością parlamentarną sprzyja porozumieniu i współpracy. Z kolei sytuację, w której prezydent wywodzi się z partii opozycyjnej względem większości parlamentarnej popierającej rząd, określa się mianem koabitacji, co zwiększa prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu pomiędzy prezydentem i rządem (premierem). W końcu można wyobrazić sobie również sytuację, w której, ani prezydent, ani rząd nie cieszą się trwałym poparciem większości parlamentarnej. Świadczyłoby to o znacznej fragmentaryzacji sceny politycznej, a konflikt nie tylko mógłby być destrukcyjny dla władzy wykonawczej, lecz także mógłby zagrozić podstawom systemu politycznego⁴¹.

Poza wskazanymi kwestiami istotne są również behawioralne aspekty przywództwa politycznego. Mogą one okazać się kluczowe w wyjaśnianiu specyfiki funkcjonowania dualistycznej egzekutywy w modelu semiprezydenckim. Dotyczy to nie tylko osobowości, umiejętności i predyspozycji prezydenta i/lub premiera, lecz także ich relacji z własnym zapleczem politycznym. Niektórzy autorzy, jak np. Yu-chung Shen, uznają to zagadnienie wręcz za najważniejsze w ocenie pozycji oraz roli i znaczenia prezydenta w ramach władzy wykonawczej⁴². A zatem o specyfice funkcjonowania egzekutywy w empirycznych reżi-

⁴¹ C. SKACH: *The "newest" separation of powers...*, s. 198–199.

⁴² Zob.: YU-CHUNG SHEN: *Evolution of Semi-Presidentialism: Toward a Quasi-Parliamentary or a Quasi-Presidential System?* Paper presented at IPSA-ECPR Joint Conference: *Whatever Happened to North-South?* International Political Science Association (IPSA), Sao Paulo, 16–19 Febru-

mach semiprezydenckich rozstrzygają zarówno czynniki konstytucyjne, jak i pozakonstytucyjne. Skutkuje to określoną elastycznością charakterystyczną dla tego modelu. Dobrze wyraził to włoski politolog Giovanni Sartori, pisząc o tym, że dualistyczna struktura władzy wykonawczej umożliwia różne układy równowagi oraz przechylanie się władzy na korzyść jednego z jej organów, ale z zastrzeżeniem zachowania przez każdy z nich „potencjału autonomii”⁴³.

Podsumowanie

Tradycyjne modele reżimów politycznych stanowią niewątpliwie punkt odniesienia dla tych, którzy zajmują się aranżacją demokratycznych reguł gry w państwach funkcjonujących dotychczas w cieniu różnej maści autorytaryzmów. Nie inaczej było w Europie Środkowej, gdzie na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego stulecia inżynieria ustrojowa znalazła szczególnie podatny grunt. Obserwując reżimy polityczne państw Grupy Wyszehradzkiej od momentu przełomu roku 1989, poprzez ich ewolucję w kolejnych latach, można zauważyć, że szczególne zainteresowanie ustrojodawców stanowiły dwa modele: parlamentaryzm i semiprezydencjalizm. Co jednak najbardziej charakterystyczne, nie można mówić o tym, by realizowana była w nich konsekwentna wizja w zakresie implementacji określonego modelu. Zasięg wykorzystania instytucji, procedur i mechanizmów typowych dla parlamentaryzmu i/lub semiprezydencjalizmu nie był identyczny. Dodatkowo, państwa europejskie należące w przeszłości do radzieckiej strefy wpływów stały się ustrojowym poligonem doświadczalnym, na którym dochodzi do mniej lub bardziej uzasadnionego łączenia rozwiązań charakterystycznych dla różnych modeli reżimów politycznych. Nie można wykluczyć, że tego typu zabiegi w dłuższej perspektywie skutkować będą wyodrębnianiem nowych typów reżimów w ramach istniejących modeli, a może nawet zidentyfikowaniem nieopisanych dotąd jeszcze modeli. Takie próby nie są niczym nowym, trzeba jednak pamiętać, że najistotniejsza winna być ich wartość eksplanacyjna. Wszak nie można zapominać o „brzytwie Ockahama” i niebezpieczeństwie mnożenia bytów ponad miarę, ale jednocześnie nie warto tkwić w tradycyjnych modelach, w sytuacji, gdy życie polityczne wymyka się utartym standardom.

ary 2011, s. 7, <http://www.saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-798.pdf> (dostęp: 14.09.2013).

⁴³ G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York 1997, s. 131–132.

Rafał Glajcar

Executive Branch in Various Models of Democratic Political Regimes

Summary

Traditional models of political regimes are undoubtedly a point of departure for those who deal with democratic arrangement of rules in countries which so far have existed in the shade of different authoritarian bodies. Eastern Europe, where at the end of 1980s and the beginning of 1990s, system engineering took root on a particularly fertile soil, can serve as an example.

Key words: executive power, political regime, parliamentary regime, presidential regime, semi-presidential regime

Rafał Glajcar

Die Exekutive in verschiedenen Modellen der demokratischen politischen Regierungssysteme

Zusammenfassung

Traditionelle Modelle der politischen Systeme sind ein Bezugspunkt für diejenigen, die sich mit Neubearbeitung der demokratischen Regel in den bisher autoritär regierten Ländern beschäftigen. Das ist der Fall des Mitteleuropas, wo die Gestaltung der Staatsformen an der Wende der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts auf fruchtbaren Boden fiel.

Schlüsselwörter: Exekutive, politisches Regime, parlamentarisches Regime, präsidentiales Regime, semipräsidentielles Regime